

Documento de Cooperación Técnica

▪ País/Región:	ARGENTINA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a reformas de transporte público urbano en Argentina
▪ Número de CT:	AR-T1379
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Montes Calero, Laureen Elieth (INE/TSP) Líder del Equipo; Abad, Julieta (INE/TSP) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Ferro Briceno Paula Vanessa (INE/TSP); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Gomez De Las Heras, Eduardo (INE/TSP); Peinado Lorena Mariel (INE/TSP); Diaz Gill Virginia Maria (LEG/SGO); Ramirez Pimiento German Daniel (INE/TSP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto CT:	27 Jun 2024.
▪ Beneficiario:	Secretaría de Transporte de Nación de Argentina
▪ Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Infraestructura(W2B)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2024
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras; consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CAR-Representación Argentina
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (2024-2030):	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad; Personas con discapacidad Alineación a la nueva estrategia institucional: Objetivos: (i) reducir la pobreza y la desigualdad; y (ii) abordar el cambio climático; y a las áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima; (ii) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; (iii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iv) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva.

II. Objetivos y Justificación de la Cooperación Técnica (CT)Objetivo. El objetivo general de esta TC es contribuir a la estructuración de políticas públicas que mejoren la sostenibilidad económica, social y ambiental del transporte público en áreas metropolitanas de Argentina, a través de la definición de un mecanismo de gobernanza para coordinar la planificación, regulación y financiamiento del sistema.

2.2 Justificación. La mayor parte de la población argentina desarrolla sus vidas alrededor de los centros urbanos. En el año 2022, más del 92% de los habitantes (equivalente a 42,5 millones) reside en zonas urbanas, definidas como aquellas

localidades con una población superior a 2.000 habitantes¹. Esta cifra supera significativamente los promedios mundiales (56,9%), de Europa (75,4%) y de América Latina y el Caribe (81,6%). Otra característica distintiva es la distribución espacial notablemente desequilibrada: únicamente 25 núcleos urbanos sobrepasan los 150.000 habitantes, concentrando el 68% de la población urbana (el 32% restante se disemina en más de 900 localidades). Estos núcleos, en general, forman aglomerados que expanden sus límites abarcando diversas divisiones administrativas, integrando en su trayecto a localidades más pequeñas bajo un mismo entorno. De este conjunto, los cinco aglomerados más grandes concentran más de la mitad de la población urbana: la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), y las áreas metropolitanas de Córdoba, Rosario, Mendoza y San Miguel de Tucumán. En particular, en la RMBA que abarca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 42 municipios de la Provincia de Buenos Aires, viven casi 17 millones de personas (40% de la población del país).

- 2.3 En ese contexto, el transporte público urbano constituye un elemento esencial para funcionamiento de las ciudades, afectando sensiblemente la calidad de vida de los habitantes, la eficiencia de la economía y la relación con el medioambiente. En la mayoría de las grandes ciudades argentinas, el Transporte Público (TP) masivo (colectivo, metro y tren) se mantiene como la primera o segunda opción más importante para acceder a oportunidades (representa, en promedio, entre el 30 y 40% de los viajes²) y es esencial para la movilidad de la población con bajo Nivel Socioeconómico (NSE).
- 2.4 Respecto a la estructura del sistema de TP, en la RMBA está compuesto por siete ferrocarriles suburbanos, seis líneas de subterráneo y más de 300 líneas de colectivos de diferentes jurisdicciones³. En este sistema se realizan 12 millones de viajes (el 80% de estos se hacen en colectivos) y cuatro millones de usuarios lo utilizan diariamente. En el caso de las demás ciudades argentinas, el sistema de TP está compuesto casi únicamente por colectivos⁴.
- 2.5 En Argentina, el sistema de distribución del poder estatal basado en el enfoque federal implica la coexistencia de varios niveles de gobierno: el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios. La responsabilidad del transporte urbano corresponde generalmente a los gobiernos municipales, y en algunos casos a los gobiernos provinciales. El gobierno nacional interviene activamente cuando las organizaciones metropolitanas exceden los límites provinciales, como es el caso de la RMBA. En particular, en esta región, coexisten servicios de transporte de gestión nacional (ferrocarriles y 137 líneas de autobuses), provincial (subte de la CABA y 123 líneas de autobuses de la PBA) y municipal (76 líneas de colectivo locales administradas por los 42 municipios).
- 2.6 Esta conformación y distribución de competencias genera compartimientos específicos en cada nivel gubernamental que multiplican las áreas que se ocupan de los mismos temas, aunque circunscriptos a su alcance jurisdiccional, además de problemas de planificación y eficiencia en los servicios prestados como sobreoferta en corredores principales, falta de cobertura en zonas periféricas, diferencias tarifarias

¹ INDEC, 2022.

² BID, 2023.

³ 46% jurisdicción nacional, 32% jurisdicción provincial, y 23% jurisdicción municipal.

⁴ Algunas ciudades poseen servicios ferroviarios y tranviarios, pero su incidencia es menor.

o de calidad del servicio, etc. Adicionalmente, la compleja red de actores gubernamentales convive con actores privados influyentes (de mayor alcance territorial) que intervienen en la formulación de políticas, exacerbando aún más las dificultades para lograr una coordinación efectiva.

- 2.7 Considerando la necesidad de establecer una autoridad unificada de TP para toda la RMBA, en 2012 se formó la Agencia de Transporte Metropolitana (ATM) a través de un acuerdo tripartito en 2012 entre Nación, Provincia y Ciudad. Esta agencia tenía como objetivo la constitución de un organismo interjurisdiccional consultivo, de coordinación y planificación en materia de transporte y su infraestructura. No obstante, a pesar de este esfuerzo, la ATM se configuró como un organismo meramente consultivo en temas de transporte, sin mayor injerencia en las definición y planificación de las políticas públicas de la RMBA, y careciendo de facultades ejecutivas y regulatorias.
- 2.8 Esta situación repercute en la cobertura, la eficiencia y la calidad de TP en la RMBA. Por ejemplo, las personas de NSE bajo deben recorrer distancias más largas para acceder al sistema y realizan más trasbordos en sus viajes que quienes pertenecen a NSE alto (1.336 metros frente a 937 metros y 1,8 frente a 1,2, respectivamente). Análisis preliminares de la Secretaría de Transporte en la RMBA han identificado superposición entre líneas de autobuses de jurisdicción nacional y las de jurisdicción provincial (55%) y municipal (61%). Adicionalmente, la productividad del sistema presenta gran disparidad entre líneas de autobuses⁵ y horarios⁶. Asimismo, la edad media del parque de autobuses es 7,13 años y más del 31% ya superó la vida útil, cuyo máximo es diez años⁷. En términos de la calidad de los servicios, encuestas de percepción⁸ indican que 20% de los usuarios consideran que el sistema de autobuses no tiene frecuencias adecuadas y 25% no se siente seguro frente robos.
- 2.9 **Género.** Desde una perspectiva de género, las dinámicas de movilidad varían entre hombres y mujeres. En la RMBA las mujeres realizan un 13% más de viajes en TP que los hombres y tienen patrones de viaje más complejos, con un mayor número de traslados no relacionados al trabajo remunerado y estudio⁹, y fuera de hora pico. Asimismo, las mujeres utilizan con mayor intensidad el autobús por sobre otros modos de transporte público (Dominguez Gonzalez et al. 2020; Casas, Lara, and Espinosa 2019; Estupiñán et al. 2018). En términos de percepción de calidad de los servicios, las mujeres perciben mayores niveles de inseguridad, especialmente frente a evento de acoso sexual (OMU, 2022).
- 2.10 **Diversidad.** En Argentina en el sector de transporte, con respecto a a Personas con Discapacidad (PcD), el 17% de las líneas de jurisdicción provincial carecen de características de accesibilidad universal (por ejemplo, embarque a nivel de piso, espacios para sillas de ruedas o comunicación para asistir a pasajeros con

⁵ La productividad medida a través del Índice Pasajero Kilómetro (IPK), varía en la RMBA entre 1,5 y 3,1 según la jurisdicción y tipo de servicio, y es inferior al IPK de otras ciudades de la región como Bogotá (3,87), Santiago (1,85), y San Pablo (2,89).

⁶ Frente a la variabilidad horaria de la demanda, la oferta es prácticamente estable ([Ministerio de Transporte](#), 2018).

⁷ [Informe de la Asociación Argentina de Empresarios del Automotor \(Aaeta\)](#), elaborado con datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), 2024.

⁸ [CAF, BID, OMU](#), 2023.

⁹ Los viajes con motivo de trabajo y estudio son el 64%, y en mujeres este porcentaje es del 45% (ENMODO, 2018).

discapacidad visual o auditiva), afectando a la movilidad de estos usuarios¹⁰. Asimismo, las PcD carecen de una tarjeta de viaje para acceder fácilmente al boleto gratuito de autobús¹¹.

- 2.11 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) a través de los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad; y (ii) abordar el cambio climático, dado que se enfoca en contribuir a la eficiencia, asequibilidad y sostenibilidad del TP. Además, el Programa está alineado con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima; (ii) igualdad de género e inclusión de grupos diversos de la población; (iii) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iv) infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva. A su vez, la CT se alinea con el Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario - Ventanilla 2 - Infraestructura (W2B) ([GN-2819-14](#)), principalmente en las áreas prioritarias: (i) infraestructura sostenible y resiliente; y (ii) desarrollo social inclusivo.
- 2.12 Adicionalmente, la CT es consistente con la Estrategia de País del Grupo BID con Argentina 2021-2023 ([GN-3051](#)) en sus objetivos estratégicos de: (i) reducir la pobreza; (ii) mejorar las condiciones de habitabilidad y movilidad de la población; y (iii) mejorar la eficiencia técnica y distributiva del gasto público. La CT se alinea también con: (i) el Marco Sectorial de Transporte ([GN-2740-12](#)), en la línea de acción de promover la movilidad de pasajeros urbana e interurbana eficiente, inclusiva, sostenible y de calidad; (ii) el Marco Sectorial de Género y Diversidad ([GN-2800-13](#)), en la línea de acción de reforzar la capacidad institucional para diseñar y ejecutar políticas de género y diversidad; y (iii) el Marco Sectorial de Cambio Climático ([GN-2835-8](#)), en la línea de acción de incorporar la acción climática.
- 2.13 **Beneficiarios.** La mejora y optimización del servicio de transporte público de pasajeros beneficiará directamente a los 4 millones de usuarios diarios que utilizan el sistema de transporte público del AMBA¹².

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente I. Apoyo a la estructuración de reformas institucionales. (US\$ 180.000).** Este componente tiene como objetivo contribuir a mejorar la gobernanza del sistema de TP a través de la estructuración de la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM) en la RMBA. Para lo cual, financiará las siguientes actividades: (i) el análisis y diagnóstico del sistema de TP de la RMBA, abarcando aspectos operativos, institucionales, legales, presupuestarios y financieros; y (ii) la elaboración de lineamientos e instrumentos legales, presupuestarios e institucionales para la puesta en marcha de la ATAM, con documentos básicos para su instrumentación legal y financiera, y hoja de ruta de implementación. Para los estudios y diagnóstico operativos se utilizará la herramienta Urbantrips¹³, y se realizarán análisis específicos de los patrones de movilidad de

¹⁰ En cuanto a las líneas de jurisdicción nacional, la mayoría de las unidades de buses de jurisdicción nacional se encuentran adaptadas con piso bajo (BID, 2024; BID, 2023).

¹¹ En la RMBA las PcD viajan en forma gratuita con la presentación del Certificado Único Digital, pero no hay registro de sus viajes ya que no validan su ingreso al sistema.

¹² Ministerio de Transporte, 2020.

¹³ [Urbantrips](#) es una biblioteca de código abierto desarrollada por INE/TSP que toma información de un sistema de pago con tarjeta inteligente de transporte público y, a través de un procesamiento de la

mujeres, para detectar brechas en la cobertura y la accesibilidad al TP con perspectiva de género y oportunidades de mejora en la eficiencia del sistema.

- 3.2 **Componente II. Difusión del conocimiento (US\$ 20.000).** Este componente tiene como objetivo promover el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas. Para lo cual, financiará talleres junto a representantes de otras ciudades en que se haya implementado una agencia de similares características para obtener lecciones aprendidas y generación de productos de comunicación.
- 3.3 **Resultados.** El resultado esperado de esta CT es una mejora de la gobernanza del sistema del transporte público en las áreas metropolitanas, que contribuya a que el sistema de movilidad urbana sea más eficiente, sostenible y de una mejor calidad. Para lo cual la CT apoyará a las jurisdicciones en la generación de diagnósticos y estrategias de reformas operativas, institucionales, financieras y legales del sistema de TP.
- 3.4 **Presupuesto indicativo.** El presupuesto indicativo de la CT será de US\$200.000,00. El 100% será financiado con recursos del Programa Estratégico de Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) Ventanilla 2 Infraestructura Sostenible. No habrá contrapartida local y la distribución es la siguiente:

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo W2B	Financiamiento Total
Componente I. Apoyo en las reformas operativas, institucionales, financieras y legales del sistema de TP de la RMBA	Consultorías para el estudio y diagnóstico de aspectos operativos del sistema de TP de la RMBA, utilizando Urbantrips.	40000	40000
	Estudios específicos de patrones de movilidad y accesibilidad con perspectiva de género.	20000	20000
	Consultorías para el estudio y diagnóstico de aspectos institucionales y legales, y para la elaboración de instrumentos y de la hoja de ruta para la implementación de la ATAM.	60000	60000
	Consultorías para el estudio y el diseño presupuestario y financiero de la ATAM.	60000	60000

información que infiere y valida destinos de los viajes y construye las cadenas de viaje para cada usuario, produce matrices de origen-destino y otros indicadores (KPI) para rutas de autobús. El principal objetivo de la librería es producir insumos útiles para la gestión del transporte público a partir de requerimientos mínimos de información y preprocesamiento.

Componente II. Estudios de casos y difusión del conocimiento	Talleres junto a representantes de otras ciudades y generación de productos de comunicación.	20000	20000
Total		200000	200000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud del Gobierno de Argentina (GdA), la ejecución de la CT será realizada por el Banco a través de la División de Transporte (INE/TSP). El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta CT han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650); y (ii) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo a la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices. INE/TSP será la encargada de la preparación y la publicación de solicitudes de expresiones de interés, la elaboración de listas cortas, la preparación y distribución de solicitudes de propuestas, la evaluación y selección de los consultores conforme a los criterios establecidos en las solicitudes de propuestas, y la negociación de los contratos respectivos. Asimismo, el Banco como ejecutor será el encargado de la administración de los contratos, realizar las aprobaciones, informes, pagos y evaluación de las consultorías. Además de los componentes mencionados anteriormente, se espera que el personal de BID y los consultores y firmas que sean contratados brinden conocimiento especializado técnico y de primera mano en las actividades que serán implementadas en los componentes de esta CT.
- 4.2 La estructura de la ejecución por parte del Banco se justifica dado el carácter altamente técnico de las actividades y el hecho de que necesita un alto nivel de coordinación e interdependencia para la correcta implementación. Asimismo, el Banco y, en específico, INE/TSP, cuenta con la experiencia técnica y la capacidad para asegurar una alta calidad de los productos y actividades que se llevarán a cabo; asimismo la ejecución por el Banco permitirá la coordinación entre las múltiples agencias públicas de las que se requiere información y serán beneficiarias de los productos a obtenerse en esta CT. A su vez, de acuerdo con el Anexo II del Documento OP-619-4 y la Política de CT (GN-2470-2), la ejecución del Banco se justifica dado que la entidad solicitante no cuenta con la capacidad técnica, operativa o institucional necesaria para ejecutar debida y oportunamente las actividades previstas en el respectivo proyecto, además de que el cumplimiento de los requisitos internos retrasará la ejecución de la CT, poniendo en peligro el logro de sus objetivos.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo que podría afectar la ejecución de las actividades previstas por esta CT está relacionado con las dificultades naturales de coordinación de la participación de los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de la movilidad urbana. Esto podría ralentizar los comentarios y el progreso general de los productos previstos. Para mitigar este riesgo, el Banco será la entidad ejecutora que lidere la coordinación y comunicación entre instituciones involucradas y consultores contratados. Además, en función de la actividad a desarrollar, el Banco definirá un

comité de apoyo con actores clave, que participen en reuniones periódicas y presentaciones de avances.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se consideran excepciones a las políticas del Banco.

VII. Aspectos ambientales y sociales

- 7.1 Esta Cooperación Técnica está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos y los estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, los términos de referencia y los productos de esta CT son coherentes con los requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_69484.pdf](#)

[Matriz de Resultados_44662.pdf](#)

[Términos de Referencia_90610.pdf](#)